

***Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato
della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione***

di Gaetano Azzariti – Professore ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

SOMMARIO: 1. Premessa: una riforma nel segno dell'attuazione costituzionale. – 2. Qual è il grado di innovazione delle nuove disposizioni? – 3. Alla ricerca di un nuovo modello di sviluppo. – 4. *Drittwirkung* ambientale? – 5. L'ambiente come limite allo sviluppo economico. – 6. L'ambiente nel bilanciamento costituzionale. – 7. Modificare i testi per conseguire i risultati.

1. Premessa: una riforma nel segno dell'attuazione costituzionale

Mi sia permesso in premessa un apprezzamento per il metodo. È questa una delle prime riforme costituzionali che si collocano nel segno dell'attuazione costituzionale.

Non solo abbandonando la rovinosa strategia delle c.d. «grandi riforme» che ha portato ai ripetuti fallimenti: dalle storiche bicamerali a quelli – ancor più drammatici – delle riforme approvate dal Parlamento, ma poi bocciate nei referendum del 2005 e del 2016; ma anche mutando il segno delle modifiche puntuali che hanno contrassegnato il recente passato, fonte di non meno rischiosi squilibri costituzionali.

Penso non solo alla riforma relativa alle regole di equilibrio di bilancio: una misura di rottura degli assetti costituzionali, approvata praticamente dalla totalità del Parlamento, senza però una adeguata riflessione sugli effetti; come oggi ormai tutti sembrano riconoscere, anche i fautori della riforma. Tutti alla ricerca di maggiore flessibilità, come dimostra la richiesta continua di deroga – ai

sensi del II comma dell'art. 81 – che ha sostanzialmente sterilizzato la riforma così plebiscitariamente voluta.

Penso anche alla più recente riduzione del numero dei parlamentari, approvata anch'essa da ultimo dalla stragrande maggioranza dei deputati (alla Camera solo 12 contrari e 2 astenuti) e che appare essere generalmente condivisa, ma i cui effetti – in assenza delle “opportune garanzie costituzionali e di rappresentanza democratica” (dalla modifica dei regolamenti parlamentari alla legge elettorale) che pure dovevano essere “contestuali”, secondo quanto espressamente scritto negli accordi di governo – sono difficilmente prevedibili; non potendosi escludere che alla fine possono risultare degenerativi anziché rigenerativi degli equilibri costituzionali complessivi e, in particolare, punitivi del ruolo costituzionale del Parlamento.

In questo caso invece appare sicura la volontà di operare nel segno della Costituzione vigente per adeguare il testo alle trasformazioni sociali, economiche e culturali intervenute (in materia ambientale nel nostro caso) e per garantire un'estensione dei principi impliciti nel sistema.

2. Qual è il grado di innovazione delle nuove disposizioni?

Veniamo al merito della riforma ora in esame. Vista la già ampia discussione che si è svolta dinanzi a questa Commissione sul tema (è questa, se non erro, la quarta serie di audizioni informali e sono già stati auditi molti colleghi), eviterò di trattare anch'io le questioni di contesto e di inquadramento generale, per concentrarmi su un solo profilo, ma che credo essenziale. Penso anzi si tratti del profilo principale su cui si gioca il senso e il segno della riforma in discussione.

Vorrei interrogarmi cioè sul *grado di innovatività* delle nuove formulazioni che si vogliono introdurre in Costituzione, secondo quanto scritto nei diversi disegni di legge costituzionali proposti; spingendomi, in conclusione, a suggerire alcune modifiche ai testi per conseguire più linearmente le finalità che il Parlamento si vorrà dare.

Che ci sia il rischio di fare una riforma costituzionale che sostanzialmente nulla cambi rispetto allo stato di cose presenti è ben evidente, mi sembra, agli stessi proponenti (tra breve chiarirò meglio). Se però si dovesse ridurre il tutto ad inserire una norma priva di efficacia innovativa, esclusivamente riassuntiva dell'evoluzione della legislazione ordinaria, riepilogativa di disposizioni già contenute a livello interno ovvero su quello europeo e internazionale, che assume tendenze

evolutive già elaborate dalle Corti costituzionale e sovranazionali, il risultato sarebbe misero (direi nullo) e francamente ci sarebbe da chiedersi se valga la pena affannarsi a *cambiare la Costituzione perché nulla cambi*.

Vediamo allora prima le ragioni che ci fanno ritenere effettivo il rischio prospettato per poi valutare i modi per evitarlo, e imprimere invece una forza innovativa alla esplicita previsione di tutela ambientale, collocata tra i principi fondamentali della nostra Costituzione.

3. Alla ricerca di un nuovo modello di sviluppo

Non ripercorrerò, ne valuterò, qui la normativa e la giurisprudenza in materia ambientale, che è assai ricca e ormai risalente, anche perché è già stata illustrata dai miei colleghi e dunque la Commissione ne è a conoscenza. Mi limito ad osservare che sarebbe un errore pensare di dover modificare l'articolo 9 della Costituzione se – come è stato scritto – questo dovesse servire esclusivamente a «rendere chiaro ciò che adesso è possibile ricavare solo in via interpretativa»: sono, infatti, i giudici che interpretano la Costituzione e non viceversa. Questo è tanto vero, che nella sua relazione il senatore Perilli – pur dopo aver ipotizzato proprio la natura meramente ricognitiva della riforma – avverte che, in realtà, il suo disegno di legge ha come ambizione e scopo la «promozione di una nuova cultura della sostenibilità in linea con le esigenze della contemporaneità». Dunque, mi sembra che egli auspichi – com'è giusto – un cambiamento come frutto della introduzione di un “nuovo” principio tra quelli fondamentali del nostro ordinamento, una innovazione che sia in grado di modificare le priorità di sviluppo entro un quadro di maggior rispetto dell'ambiente circostante.

Mi sembra che anche le relazioni parallele dei due disegni di legge presentati dalla senatrice De Petris contengano questa antitesi. Da un lato – forse per rassicurare un uditorio che teme ostile alle innovazioni in materia ambientale – scrive che «il testo di legge proposto non prevede nulla di innovativo o rivoluzionario: si limita a recepire alcuni principi di fatto già presenti nel nostro ordinamento giuridico in seguito a forti cambiamenti culturali, dandogli la forma e l'autorevolezza del principio costituzionale»; dall'altro però appare consapevole del rischio di una riforma inutile, tant'è che espressamente scrive: «Occorre tuttavia fare attenzione, evitando l'eventualità che tale modifica all'articolo 9 [non] rappresenti un fatto meramente formale».

E allora come evitare il rischio paventato di scrivere una norma solo “formale”?

Il senatore Perilli lo indica esplicitamente: coinvolgere l’idea di sviluppo. Prendiamo allora sul serio la complessità della questione che ci viene proposta.

Lo dirò prima con una sintesi verbale, per poi spiegarmi. La sfida è quella di passare da un’idea di sviluppo basato sulle priorità economico-finanziarie, a quella di uno sviluppo ecosostenibile come priorità. Non tanto o solo un generico “sviluppo sostenibile”, quanto un più impegnativo “sviluppo ecologico-ambientale”.

4. *Drittwirkung* ambientale?

Se si tratta di mutare il nostro modello di sviluppo – poiché di questo si parla – sono necessari strumenti coercitivi che si impongano tanto al legislatore futuro quanto all’attività dei privati.

I diversi disegni di legge in esame (fatto salvo per quello della Senatrice Gallone che ha un carattere minimale), in effetti, contengono alcune indicazioni in tal senso che potrebbero essere utilmente integrate.

Il disegno di legge promosso dalla senatrice De Petris definisce la tutela dell’ambiente un «diritto fondamentale della persona e della collettività». In questo caso la domanda di fondo da porsi è se a seguito di tale collocazione si potranno o meno rafforzare le attuali garanzie processuali. Già oggi – com’è noto – il processo di “soggettivizzazione” del diritto all’ambiente ha portato a considerarlo alla stregua di un diritto soggettivo perfetto. Eppure, non sempre questo può essere fatto valere. Ad esempio, nei rapporti con i terzi. Perché ciò possa essere è necessario che il **diritto** all’ambiente si configuri anche come un **dovere**. Una responsabilità “orizzontale” (che coinvolge tutti i soggetti dell’ordinamento giuridico, siano privati o pubblici) nei confronti di tutti gli altri individui e collettività.

Si tratta cioè di far valere il diritto fondamentale all’ambiente sia nei confronti dello Stato, ma anche nei confronti dei privati. Introducendo in Italia l’istituto della *Drittwirkung*, che, come ci insegna l’esperienza tedesca, costituisce certamente una garanzia ulteriore e costituzionalmente fondata.

Sarebbe questo un esito auspicabile e di non difficile conseguimento. Alla fine specificherei quale integrazione sarebbe necessario introdurre per garantire questo risultato. Ma prima, vorrei considerare gli altri aspetti.

5. L'ambiente come limite allo sviluppo economico

Oltre alla tutela processuale tra privati, l'altro ancor più grave problema riguarda lo sviluppo complessivo, coinvolgendo l'iniziativa economica pubblica e privata quando questa si rivela dannosa per l'equilibrio ambientale. Può l'iscrizione del diritto all'ambiente in Costituzione costituire un argine allo sviluppo e all'attività d'impresa non ecosostenibile? Questa la vera questione.

Ed è qui che entrano in gioco i compiti della "Repubblica", richiamati tanto nel disegno di legge De Petris, quanto in quello Perilli.

Se prendiamo sul serio i compiti di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che entrambi i disegni di legge attribuiscono allo Stato, bisogna riflettere sugli strumenti e le conseguenze di questa affermazione di principio. Avendo presente che la collocazione di questo "dovere" di tutela tra i principi fondamentali dello stato costituzionale deve portare all'emancipazione del bene ambiente dalla dimensione esclusivamente "proprietaria" che ha sino ad ora prevalentemente avuto.

Detto in altre parole – più consone alla concettualità giuridica – si tratta di superare la visione esclusivamente "antropocentrica", legata cioè all'uso dell'ambiente utile per il singolo o la collettività, tutelato solo se e in quanto diritto soggettivo, per coniugare questa visione con quella "oggettiva", ovvero di un ambiente inteso come "bene comune" che risulta essere (come di recente ha scritto la Corte costituzionale) «di primaria importanza per la vita sociale ed economica», da preservare come bene in sé, per assicurare l'ecosistema alle attuali generazioni e a quelle future.

In questo caso facendo emergere oltre alla dimensione di doverosità, anche quella legata alla solidarietà intergenerazionale. Esigenze che devono finire per prevalere sulla libertà tanto dei privati quanto del pubblico, quando questa si configura in forme fortemente lesive dell'ecosistema.

Si tratta in sostanza di porre l'ambiente come limite espresso alla libertà di iniziativa economica pubblica e privata, configurando il bene ambientale come un bene (o valore) *extra commercium*, ovvero *sovra commercium*, così come lo sono la sicurezza, la libertà e la dignità umana nel nostro

articolo 41, specificando ed arricchendo il senso di quel divieto di svolgere l'attività economica privata se in contrasto con l'utilità sociale (sempre *ex* articolo 41 Cost.).

Vorrei chiarire che la dimensione del dovere, la necessità di affiancare alle visioni antropocentriche quelle di natura oggettiva o legate al bene in sé, i conseguenti limiti all'iniziativa economica che possono essere apposti dalla Repubblica tramite leggi sono necessari proprio per garantire l'*interesse delle future generazioni* (come esplicitamente indica il disegno di legge Perilli).

Infatti, com'è noto, è assai difficile configurare diritti soggettivi – o anche solo interessi legittimi pretensivi – per persone non nate, soggetti futuri ed indeterminati. Nessun *interesse futuro* può essere assicurato se esso appare giuridicamente indeterminato. Ecco perché è assai meglio puntare sulla *responsabilità delle generazioni presenti*. Imponendo limiti e/o obblighi per comportamenti ecosostenibili.

Anche in questo caso si tratta allora di verificare se c'è bisogno di qualche integrazione per conseguire il risultato indicato nei due disegni di legge. Ma prima di passare a leggere ed integrare secondo quanto si sta qui indicando i testi dei due disegni di legge c'è un ultimo passaggio da sviluppare.

6. L'ambiente nel bilanciamento costituzionale

Com'è noto le modalità di elusione del diritto all'ambiente, nel nostro ordinamento, nonostante la importante evoluzione che si è avuta in materia, si fonda ancora essenzialmente sull'uso – a volte improprio, altre volte indeterminato – della tecnica del bilanciamento.

Mi spiego in breve. Da quando la Corte costituzionale (ma prima ancora la Cassazione con la nota sentenza n. 5172 del '79) ha precisato che l'ambiente costituisce un «valore primario e assoluto», garantendo al bene ovvero alla materia una protezione d'ordine costituzionale, non è più possibile non prendere in considerazione i limiti di natura ambientale. E questo è certamente un primo passo. Ora però il vincolo ambientale è spesso disatteso (o male atteso) quando si fanno prevalere altri interessi o diritti. Quello d'impresa, quello al lavoro, ma, in via di principio, qualunque altro diritto costituzionalmente protetto, che può prevalere nell'opera di bilanciamento sino a pretermettere la tutela ambientale.

Ci sono alcuni casi drammatici e a tutti noti. Il caso dell'Ilva tra questi. Altri meno noti hanno permesso di giustificare produzioni altamente inquinati, hanno legittimato la prosecuzione di incentivi per attività nocive alla salute e all'ambiente, non hanno ostacolato l'inizio di attività prive di verifiche preventive di compatibilità o contrarie ai principi di precauzione.

Ci si chiede se l'introduzione di un principio fondamentale in materia ambientale possa modificare lo stato attuale, rafforzando nel bilanciamento il valore della tutela ambientale.

Evitando, ad esempio, per il futuro quel che è avvenuto nel caso recente più noto e forse più drammatico. Il caso Ilva, appunto. Dove persino la Corte costituzionale ha dovuto – o forse ha voluto – piegare il capo di fronte all'intreccio perverso tra valori costituzionalmente tutti rilevanti.

La decisione della Corte (sent. n. 85 del 2013), al di là dell'esito che, riguardava – *lo ricordo perché non sorgano equivoci* – “solo” uno dei tanti decreti legge che hanno fatto la storia tormentata di questo stabilimento, e non concerneva invece il proseguimento o meno dell'attività dell'impianto di Taranto, non essendo certo la Corte il soggetto che poteva stabilirlo, appare un manifesto di denegata giustizia costituzionale.

Scrivono la Corte: «La *ratio* della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso». «Tutti i diritti fondamentali – aggiunge la Consulta - tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri». È da questa impostazione che discende una conclusione che, almeno in questo caso, appare rinunciataria, rimettendo sostanzialmente al legislatore ordinario il “punto di equilibrio”. Sarà infatti quest'ultimo a dover valutare, secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, la «statuizione delle norme», residuando al giudice delle leggi solo un inanimato controllo successivo, che si arresta alle soglie del «non consentire un sacrificio del nucleo essenziale».

Una remissione di giudizio direi, con l'appiglio della ragionevolezza e proporzionalità lasciati però alla valutazione discrezionale del legislatore.

Mi chiedo se con la modifica costituzionale sarà possibile mutare giurisprudenza e fare intervenire il giudice delle leggi per affermare che il bilanciamento dovrà essere assicurato in base ad una priorità – se non gerarchia – di valori, che *continuino a salvaguardare iniziativa economica*

e lavoro, senza però giungere a rimettere al solo legislatore ordinario la ricerca del punto di equilibrio.

7. Modificare i testi per conseguire i risultati

Veniamo ora ai testi presentati per trarre le fila del discorso.

Ed iniziamo dal disegno di legge De Petris (ometto di soffermarmi sul testo Gallone per la ragione anzidetta: si tratta di un testo minimale che non risponde alle esigenze enunciate).

Anzitutto consiglierei di asciugare il testo. Ricordo che in Costituzione (tanto più nella parte relativa ai principi fondamentali) si scrive l'essenziale, mentre le regole di comportamento che possono mutare vanno riservate alla legislazione ordinaria.

Eliminerei, pertanto, le espressioni – pur interessanti in sé – relative al perseguimento del *«miglioramento delle condizioni dell'aria, dell'acqua, del suolo, del territorio, nel complesso e nelle sue componenti»*. Escluderei dal testo anche i riferimenti ai *«principi di precauzione, azione preventiva, responsabilità e correzione, in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente»*.

Aggiungerei invece due specificazioni essenziali per garantire l'effettività della tutela ambientale nel senso che ho sin qui illustrato.

Invariato il primo periodo «La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi», il comma successivo (eliminando alcune ripetizioni di termini) potrebbe essere così configurato: «La tutela dell'ambiente costituisce diritto fondamentale della persona e della collettività», per poi aggiungere la seguente innovativa espressione: «; *richiede il rispetto dell'ecosistema da parte di tutti i cittadini*».

Ciò all'esplicito fine di introdurre l'istituto prima richiamato della *Drittwirkung*.

Anche l'ultimo periodo dovrebbe subire un cambiamento secondo la seguente formulazione: «È compito della Repubblica promuovere lo sviluppo ecologico e ambientale *anche in ambito sociale ed economico* e realizzare le condizioni necessarie a rendere effettivo tale diritto».

Il corsivo aggiunto – solo sei parole – dovrebbe essere sufficiente al fine di assicurare un bilanciamento diseguale nei giudizi costituzionali e porsi come effettivo limite all'attività pubblica e privata.

Anche per quanto riguarda l'ultimo comma, sul diritto degli animali, su cui non ho più il tempo per intervenire, mi limito ad invitare a trovare una formulazione che chiarisca i vincoli che ne discendono (sulla sperimentazione animale, con riferimento ai maltrattamenti, in rapporto alla pratica della caccia), onde evitare anche in questo caso che il tutto si risolva in un mero monito.

Più semplice l'indicazione nei confronti del disegno di legge Perilli. Qui si tratterebbe solo di fare una breve, ma essenziale aggiunta sostitutiva: anziché richiamarsi ad una nozione non sufficientemente determinata (che ha diverse configurazioni e una ambiguità semantica nonostante sia troppo accreditata), quella di "sviluppo sostenibile", si potrebbe scrivere quanto segue: "La Repubblica tutela l'ambiente e l'ecosistema, protegge la biodiversità e gli animali, promuove *lo sviluppo eco-ambientale in ambito sociale ed economico*, anche nell'interesse delle future generazioni".

La formula aggiunta analoga a quella precedentemente suggerita per il disegno di legge De Petris dovrebbe avere le medesime finalità prima ricordate.

Infine, in entrambi i casi, si potrebbe utilmente prevedere una modifica all'articolo 41 Cost. che aggiungesse la parola ambiente ai limiti all'attività economica.

L'iniziativa economica, «Non può svolgersi in contrasto con **l'ambiente**, l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Appendice.

Di seguito i testi discussi in queste note

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE n. 212, d’iniziativa delle senatrici DE PETRIS, CIRINNÀ e GIAMMANCO

Art. 1.

1. All’articolo 9 della Costituzione, dopo il secondo comma sono aggiunti i seguenti:

«La Repubblica tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi.

La Repubblica persegue il miglioramento delle condizioni dell’aria, delle acque, del suolo e del territorio, nel complesso e nelle sue componenti. La tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi costituisce diritto fondamentale della persona e della collettività ed è fondata sui principi di precauzione, azione preventiva, responsabilità e correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente. La Repubblica promuove le condizioni necessarie a rendere effettivo tale diritto.

La Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto a un’esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche».

Art. 2.

1. All’articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dopo la parola: «ecosistema» sono inserite le seguenti: «, degli animali,».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE n. 1203, d’iniziativa del senatore PERILLI

Art. 1.

1. All’articolo 9 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«La Repubblica tutela l’ambiente e l’eco- sistema, protegge le biodiversità e gli ani- mali, promuove lo sviluppo sostenibile, an- che nell’interesse delle future generazioni».

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE n. 1532, d’iniziativa della senatrice
GALLONE**

Art. 1.

1. All’articolo 9 della Costituzione, secondo comma, dopo le parole: «Tutela il paesaggio» sono inserite le seguenti: «, l’ambiente».